

SZEMLE

VÖRÖS IMRE

*az MTA levelező tagja
(Budapest)***Az Európai Unió
kiútkeresése az Európai
Parlament 2014. évi, az
alapjogok helyzetét elemző
határozata után: az új
uniós jogállamisági keret**

1. Az Európai Parlament Határozata¹ 2014 nyarán felhívást fogalmazott meg a Tanácshoz, hogy a jogállamiság és alapvető jogok sérelme esetén ne maradjon tétlen, a Bizottság számára pedig – bár a magyar alkotmányos fejlemények vizsgálata kapcsán, de – *általános érvénnyel, minden tagállamra* kiterjedően ajánlásokat fogalmazott meg. A legfontosabb javaslat szerint létre kell hozni egy olyan *figyelmeztető rendszert*, amely *korai* szakaszban képes jelezni a tagállami alkotmányos és joggyakorlat olyan *rendszer-szintű*² átalakítását, amely az EUSz 2. cikkében foglalt alapértékek megsértését jelentheti. Arról van szó, hogy egy tagállamnak folyamatosan – a taggá válás *után is* – meg kell felelnie a tagfelvételnél támasztott un. *koppenhágai kritériumoknak*;³ ezek: a demokrácia (beleértve a jogállam és az

alapvető jogok tiszteletben tartását), a működő piacgazdaság, valamint a tagságból adódó kötelezettségek teljesítésére, mindenekelőtt az uniós jog alkalmazására való képesség.

E kritériumok: különösen a jogállamiság tagállamként történő megsértése esetére azonban jelenleg csak a 7. cikk áll rendelkezésre. A tagállami státusnak megfelelő, gyorsan, hatékonyan, politikai befolyástól mentesen alkalmazható, és a kettős mérce alkalmazását záró mechanizmus egy „*Koppenhágai Bizottság*” létrehozatalát jelentené, amely két szakaszban járna el. Egyrészt folyamatosan figyelemmel kísérné az EUMSz 2. cikke és a „koppenhágai kritériumok” betartását, másrészt ezek folyamatos és súlyos megsértése esetén intézkedhet is.

2. A Bizottság 2014. március 11-én kelt *Közleményében*⁴ tett eleget a Parlament ajánlásának kialakítva azt az „*új uniós jogállamisági keretet*”, amely *megelőzheti* a 7. cikk alkalmazását. A kötelezettségszegési eljárások (EUMSz 258. cikk) nem nyújtanak megoldást akkor, ha az EUSz 2. cikkében rögzített jogállamiságot egy tagállamban ugyan rendszer-jellegű fenyegetés éri az ott hozott intézkedések nyomán,⁵ azonban nem áll fenn az uniós jog valamely konkrét szabályának

megsértése. Erre az esetre a 7. cikk (a tagállam szavazati jogának függesztéséig terjedő opciója: az un. atombomba-opció) alkalmazható, azonban ennek megelőzését szolgálja az új jogállamisági keret kialakítása és működtetése. A kerethez a Bizottság szerint nincs szükség az alapszerződések módosítására: a Bizottság egyszerűen azt jelzi, hogy a jövőben – az alapszerződések öreként – a jogállamiság védelme érdekében *hogyan fog eljárni*. Az új keret alkalmazását az váltja ki, ha a tagállami biztosítékok „*nem látszanak alkalmasnak*” a fenyegetések kezelésére.

A Közlemény rögzíti a jogállamiság *alapvető fontosságát*,⁶ és azt egyrészt, mint az alkotmányos demokrácia gerincét, ugyanakkor a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból adódó alapvető elvként jelöli meg. A Közlemény másrészt hangsúlyozza a jogállamiságnak, mint alkotmányos elvnek a bizalmi aspektusát: „az uniós polgároknak és a nemzeti hatóságoknak a jogállamiság működésébe vetett bizalma” az EU működése szempontjából alapvető fontosságú, vagyis elengedhetetlen, hogy minden tagállamban – azok egyébként eltérő alkotmányos rendszereiben is – biztosítsák a jogállamiságnak megfelelő működést.

Mivel a jogállamiságból adódó elvek és szabályok tartalma eltérő le-

1 Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//HU&language=HU>. A Határozatot a Parlament nagy többséggel fogadta el: 370 „igen”, 248 „nem” szavazattal, és 82 tartózkodással (amelyek nagy része az Európai Néppárt frakciójából érkezett). A Határozat alapjául a Bel- és Igazságügyi Bizottság számára és felkérésére készült un. Tavares-jelentés szolgált.

A jelen tanulmány elkészítését az Alexander von Humboldt-Stiftung támogatta.

2 A jogállamiság 2010 óta tartó rendszer-szintű, államcsínybe torkolló torzulását és ennek veszélyeit, valamint alkotmányellenességét 2012-ben részletesen elemeztem: Vörös Imre: Grosschmid – reloaded. Tudósítás a jogállamiság határvidékeiről. Jogelméleti Szemle. <http://jesz.ajk.elte.hu/voros51.pdf>. 2012.3. 118–137.

3 Az 1993. júniusi koppenhágai csúcserkeztelen a közép- és kelet-európai államok számára megfogalmazott kritériumok. Az EUSz 2. cikkében rögzített alapértékek, különösen a jogállamiság tiszteletben tartására való képesség és elhatározottság a tagállammá válásnak az EUSz 49. cikkében rögzített feltétele.

4 A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret (továbbiakban: Közlemény). Strasbourg, 2014. március 11. COM(2014) 158 final. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20140158.do>

5 Közlemény 3. és 4.1. pont

6 Közlemény 1–2. pont

het, azonban az EU közös értékének minősülő jogállamiság *lényeges tartalma* megállapítható. A Közlemény tisztázza azt a *közös anyagi jogi tartalmat*, amelyet a jogállamiságnak tulajdonít azokra a megállapításokra és joggyakorlatra alapozva, amelyet az Európai Bíróság, az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlata, és az Európa Tanács Velencei Bizottságának állásfoglalásai, dokumentumai kialakítottak. A Közlemény különös súllyal hívja fel az Európai Bíróság azon anyagi jogi értékű megállapítását, mely szerint az EU jogközösség is.⁷ Ez a tartalom a Közlemény szerint a következő *elvekből-elemekből* áll: jogbiztonság, törvényesség, a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma, független és pártatlan bíróságok, hatékony bírósági jogorvoslat, törvény előtti egyenlőség.

3. A keret *három szakaszból* álló eljárást jelent: először a Bizottság vizsgálni fogja és értékeli a tagállamból származó jelzések alapján azt, hogy valóban fennáll-e a jogállamiságot rendszerszinten fenyegető helyzet. Ebben az esetben véleményt juttat el a tagállamhoz és párbeszédet kezd. A második szakaszban – megnyugtató megoldás híján – a Bizottság ajánlást bocsát ki (és ezt már nyilvánosságra hozza), amiben akár konkrét utalást is tehet a megoldás módjaira. A harmadik szakaszban a Bizottság figyelemmel kíséri az ajánlások sorsát, és ha azokat a tagállam megnyugtatóan nem követi, megvizsgálja a 7. cikkely alkalmazásának lehetőségét.

4. Az új jogállamisági keret tehát nem jelent hatáskör-bővítést, csupán meglévő felhatalmazásának keretei között eljárva a Bizottság előre rögzíti eljárásának *várható lépéseit* és szempontjait. A keret jelentőségét majd a gyakorlat bizonyítja. Az azonban már most is elmondható, hogy egy ilyen eljárás *hatékony leképezése* az EUSz 4. cikk (3) bek.-e szerinti *tagállami hűség* követelménye megszegésének is. Annak a helyzetnek, amikor a tagállamok az EU-ba való belépés *után* – belépési aktusukkor kifejezett szándékuknak és az aláírt csatlakozási szerződéseknek, mint nemzetközi szerződéseknek ellentmondva: *venire contra factum proprium* – megsértik, megkerülik az uniós jog és az ennél tágabb értelmű, de az EUSz 2. cikkében hangsúlyozott – jogállamiság követelményeinek betartását. A tagállami hűség ugyanis kötelezi a tagállamokat a közhatalom (felségjogaik) gyakorlásának minden területén olyan mértékben, hogy adott – kelően konkretizált – esetben ez a szabály magánszemélyeknek a tagállammal szembeni fellépéséhez is hivatkozási alapul szolgálhat. Az Európai Bíróság joggyakorlata ezt az általános kötelezettséget számos ítéletében konkretizálta (így pl. a tagállami jogalkotás nem akadályozhatja az uniós jog korlátlan alkalmazását és végrehajtását).⁸

Ez a felfogás összhangban van a *magyar Alkotmánybíróság* azon gyakorlatával, amely a jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság követelményére alapítja a jogalkotói

joggal való visszaélés tilalmát,⁹ és a *rendeltetésszerű joggyakorlás* jogalkotó által is tiszteletben tartandó követelményét.¹⁰

Az új uniós jogállamisági keret tehát mind az uniós jog szempontjából, mind a tagállamok alkotmányossági szemléletmódjában biztos lábakon áll akkor is, ha az EUMsz 4. cikk (2) bek.-e hangsúlyozza a tagállamok nemzeti identitása és alkotmányos berendezkedésének tiszteletben tartását, valamint a 6. cikk (3) bek. – az alapvető jogok kontextusában, de tág értelemben fogalmazva – a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak jelentőségét. Amikor tehát a magyar jogalkotó számos elemzés, vizsgálat és adott esetben az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete¹¹ által is megállapítottan (amint az egyházakról szóló 2011. évi CCVI. törvény esetében is történt) megsérti az EUSz 2. cikkét is, vagyis az EU-tagságból eredő kötelezettségeit, nem egyszerűen a konkrét jogalkotáshoz, intézkedéshez fűződő kötelezettségszegési eljárás, vagy a reális lehetőségként aligha szóba jövő 7. cikk alkalmazása elé néz, hanem az új uniós jogállamisági keret alkalmazása elé. Ennek alkalmazása gyorsabbnak, hatékonyabbnak és rugalmasabbnak ígérkezik akkor, amikor – mint Magyarországon is – a jogállamiságnak a közjogi berendezkedés átalakításából adódóan államilag szervezeten, rendszer szintű, folyamatos, vagyis a rendszer, benne a jogrendszer egészéből adódó következmény-szerű, immans megsértésére kerül sor.

7 Ld. a Közlemény 11. lábjegyzetében felsorolt ügyek.

8 Gert Nicolaysen: Europarecht I. 2. Auflage. 2002. Nomos, Baden-Baden. 152–153.

9 31/1998 (VI.25.) AB-határozat

10 18/2008 (III.12.) AB-határozat

11 Case of Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary; [{%22fulltext%22:\[%22Mennonita%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22\[%22001-142196%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/serch.aspx#)